

市町村合併問題と市町村の将来展望

横山 純一

北海学園大学法学部教授

1 市町村合併の進捗状況

まず、市町村合併の進捗状況をみてみよう。2003年11月5日現在、全国の法定合併協議会数は443、法定合併協議会に参加している市町村数は1723（全市町村の約54%）であるが、西日本のほうが東日本よりも進んでいる西高東低の状況である、とほぼ言ってよいだろう。とくに長崎、広島、愛媛などの各県において格段に進んでいる。ただし、ばらつきがみられ、任意合併協議会はなく、法定合併協議会が一つあるにすぎない県（宮崎県）もある。東日本では、とくに北海道や東北地方で進み具合が緩慢である。法定合併協議会に参加している市町村の割合が25%未満の都道府県は8つ存在するが、北海道、岩手県、福島県がこれに属している。岩手県では法定合併協議会だけではなく任意合併協議会さえもまったくないの

よこやま じゅんいち

1950年生。東北大学経済学部卒。東北大学大学院経済学研究科財政学専攻博士課程修了。尚桐女学院短大講師、86年札幌学院大学経済学部助教授を経て95年北星学園大学教授、2000年より現職。著書（単著）に、『高齢者福祉と地方自治体』（同文館出版）『地方分権と地方財政』（公人の友社）などがある。

である。とはいえ東北地方においても次第に合併が進み始めている。例えば、宮城県では法定合併協議会の設立が多くなってきているし、多数の自治体で一つの法定合併協議会を構成するケースも目立ってきている（県北部の登米地域の法定合併協議会は9町で合併を目指している）。

このような西高東低の状況には、市町村の歴史や市町村の人口数、各県の市町村数、県の合併への姿勢などさまざまな要因が考えられるが、重要なファクターの一つに自治体の面積をあげることができる。全国ベースでは1町村あたりの平均面積は104.6平方キロメートルであるが、北海道の町村の平均面積はその3.5倍の363.45平方キロメートル、続いて岩手県（231.94平方キロメートル）、山形県（197.28平方キロメートル）と、北海道と東北地方に面積が広い町村が多いのである。

2 どのような合併が成功するのか

筆者は、昨年度、北海道にある社団法人北方圏センターの広域行政の研究プロジェクトの座長を務め、全国数カ所で合併の調査を行ったが、「ロマンなき合併」が多いという印象を受けた。つまり、合併しても圏域全体の発展を見込める合併が少なく、財政の悪化を理由として、「仕方なく合併する」ケースが多かったのである。

合併が成功するには、圏域全体が発展する見込

みがある、日常的に住民や行政の交流が盛んで地域の一体性が強い、長い期間かけて協議してきた、などの諸条件が必要となるだろう。例えば、北海道では、もしも苫小牧市と千歳市が合併するという事になれば、圏域全体の発展が見込めると筆者は考える。現在、両市の間では合併の協議や研究などはほとんど行われておらず、苫小牧商工会議所の有志など経済界の一部が積極的に取り組んでいるにすぎない。この場合には、まずは、合併特例法に基づく財政優遇措置が切れる2005年3月までに合併するという目標を設定するのではなく、時間をかけて議論することが必要である。苫小牧港と新千歳空港があり、企業立地が進んでいる苫千地域が、札幌市という大消費都市に近接する生産・流通の拠点都市になることによって、日本の中の拠点的な都市になる。それは圏域（苫千地域）全体の発展につながるだけにとどまらず、北海道経済の「元気さ」を全国に発信していくことにもなる。当該地域だけではなく、北海道全体とりわけ北海道経済にとってプラスになることができるのである。

さらに、全国の中で合併がうまくいっているケースは、合併前から住民の日常生活圏が一体的になっているところや、「まちづくり」の視点を持ちながら時間をかけて合併について議論してきたところである。

現在、広島県の呉市と8町（下蒲刈町、蒲刈町、豊町、豊浜町、音戸町、倉橋町、安浦町、川尻町、このうち安浦町と川尻町以外は離島の自治体）が合併の協議を行っている。つまり、呉市と8つの町は合併協議会（法定もしくは任意）をつくっているが、呉市と個々の町とで協議会を作る1市1町の協議会方式をとり（1協議会のみ1市2町＝呉市、音戸町、倉橋町）、最終的に1市8町の合併が目指されているのである。

この地域の合併は比較的スムーズに進みそうである。というのは、住民間の結びつきが歴史的に強かったからである。明治時代に軍港だった呉市

には、離島から多くの労働者が働きに来ていた（当時は船で通っていたが、現在は離島の自治体の多くと呉市・川尻町との間に橋がかかっている）。また、この地域では、広域的な取り組みが進んでおり、行政面でも、離島の自治体を中心に呉市との関係が深い点が注目されるべきである。つまり、呉市はさまざまな仕事、例えば広域消防事務、介護認定（2次認定）事務、水道水質検査業務などを、各町から受託しているのである。広域消防事務については、呉市は、川尻町、安浦町、豊浜町、豊町から委託を受け、各町から委託料を受けとる代わりに、呉市消防の分署を4町につくっている。介護認定の第2次審査については、呉市は、下蒲刈町、蒲刈町、黒瀬町、川尻町から委託され、認定審査を行っている。その一方で、呉市営バスがこの地域の離島を含めた自治体（7町）において運行されている。このように、行政の間でも、住民の間でも、日常的な結びつきが強い。このような蓄積のもとで、現在、任意合併協議会から法定合併協議会に移行し、時間をかけて協議が行われているのである。

また、合併の成功例としてよく紹介されるのは岩手県の北上市である。1991年に北上市と和賀町、江釣子村が合併して現在の北上市になったが、実は3自治体は80年代の初めから合併のための協議を始め、約10年間協議を続けて合併にこぎつけた。また、東北新幹線の駅ができ、沿線にいち早く工業団地を整備し、多くの企業が北上市に進出し、現在でも人口は微増傾向となっている。なるほどバブル景気の後押しもあったとはいうものの、現在のような「有利な」合併特例債もなく、それに頼らない地道なまちづくりが好結果となったといえるのである。

3 市町村合併による行政改革の停滞と特例債の陥穽

合併による財政優遇措置の適用について、現在、

総務省は、2005年3月末の合併特例法の期限までに市町村が合併することを議会で可決し都道府県知事に合併の申請をすれば、2006年3月末までに実際に合併したケースに限り、合併特例債発行などの財政優遇が受けられる合併特例法の規定を引き続き適用する旨の経過規定を置く予定である。財政優遇措置の1年延長である。そして、このような方針は、すでに同省が今年の5月に打ち出した「市町村合併促進プラン」で表明済みのもので、市町村は、今冬までに法定合併協議会を設ければ財政優遇措置を受けることができるのである。今年度にはいって、例えば北海道では任意合併協議会が多数設立されてきているが、このような状況変化が関連しているのであろう。しかし、法定合併協議会への移行にはあまりにも時間がない。また、全国的にも、法定合併協議会ができていても十分に議論する時間が保障されているとはいえない。これでは財政優遇措置の期限を意識して、議論をつくさずに急いで合併することになりかねない。

では、十分な議論を経ずに急いで合併するということになれば、どのような問題が起きるのだろうか。おそらく、行政改革の機運がしばらく（4-5年間）鈍ることになるだろう。そして、そのことは将来のラディカルな行政改革につながることになるだろう。果たして、それでよいのだろうか。必要なのは地道で堅実な行政改革とまちづくりのはずである。

合併までわずかな期間しか残されていない中で合併となると、個々の自治体の施設やサービス水準などは、基本的にできる限り維持した合併にならざるを得ない。岩手県大船渡市と三陸町は2001年5月に合併協議を始めてから6カ月後の11月に合併した。人口8,000人の三陸町は小学校が7校と大船渡市の学校数より多かったが、7校は存続することになった。なぜなら、協議の中で小学校の統廃合が前提になると、短期間の間に合併することができないからである。

大船渡市と三陸町の合併に限らず、旧市町村のサービスや施設は尊重し、使用料・手数料は低い自治体に合わせ、職員の給与は高い自治体に合わせる。市町村議会議員は合併後も在任特例があり議員として残る。さらに合併特例債による新市町村建設事業があり、建設土木事業の規模が拡大する可能性が高い。これでは、行政改革の機運はなかなか生まれてこないのである、しかし、そうしなければ、法定合併協議会を作ってからでも激論となり、離脱表明する市町村が相次ぐことになるだろう（朝日新聞の調査では法定合併協議会設立後「破談」になるケースが最近1年で91件ある。「朝日新聞」2003年11月14日朝刊参照）。

市町村合併は「究極の行政改革」とよく言われているが、以上のことから、合併してしばらくの間は行革の動きは鈍くなってしまふ。議論があまりなされないまま急いで合併するのは、右手に美味しいケーキをもちながら「ダイエットしなければ」とつぶやいているようなものである。単独自治体であれば、当然行わなければならないはずの行政改革が滞ってしまうことになるのである。

さらに、筆者が調査してきた本州の合併を予定している自治体では、どこも合併特例債を限度額一杯発行する計画であった。もしも、「北海道合併推進要綱」において合併パターンの一つになっている中空知の5市5町（滝川市、砂川市、歌志内市、赤平市、芦別市、上砂川町、奈井江町、雨竜町、新十津川町、浦臼町、合併後の人口10万人、ただし、芦別市、奈井江町、新十津川町、雨竜町は、「自立」もしくは法定合併協議会に不参加を表明）が合併するとすれば、合併特例債の発行可能額は650億円と巨額になる。特例債の元利償還費の7割が地方交付税措置されることになってはいるが、元利償還分を基準財政需要額に算入するだけで、その分が地方交付税として生のままで交付されるわけではない。例えば、基準財政収入額が増えれば、当然交付される額は減ることになるのである。さらに、7割の地方交付税措置が

この先も続くのだろうか。

今年6月の財政制度審議会の建議は「地方に税源を移譲する際に、国と地方の債務残高を調整する」としている。この意味するところは、交付税特別会計にある借入金返済の国負担分は反故にし、地方債の元利償還費の地方交付税措置も見直す可能性があるということである。国の方針は変化するのが常であると考えた方がよい。例えば、かつて地域総合整備事業債の発行を国は積極的に奨励していたのに、2002年度から新規の地域総合整備事業債は廃止された。合併特例債の元利償還費の7割を地方交付税の基準財政需要額に算入する措置も将来見直される可能性を否定できないのである。また、つい2-3年前までは、「合併特例債は市町村に最後の大きな投資機会を提供する財源」と喧伝されてきたが、今年度にはいつてからは、その発行をできるだけ思いとどませようという国の動きが見られるようになってきた。

合併特例債の元金償還は4年目から始まる。そのころから自治体はきびしい財政状況をひしひしと感ずることになる。議員も新しい自治体の議員となる。旧小規模自治体からは議員はわずかしか出てこれないだろう。そこで、ラディカルな行政改革が合併後4-5年してはじまることになる。旧小規模自治体へのさまざまな配慮が消失しはじめるし、受益者負担が強まる。職員の削減もすすむ。急激なダイエットが住民生活を直撃することになるのである。また、地方交付税の算定替えて合併後10年間は旧市町村の地方交付税の合算額が交付され、11年目から段階的に圧縮し、16年目から1本算定となりほとんどの合併自治体で地方交付税は激減する。算定替え期間終了後に合併特例債の償還ピークがくることが十分あり得る。そうなると財政破綻になる可能性がでてくる。また、それだけによけい、きびしいダイエットが必要になる。

さらに、今年の6月下旬に閣議決定をみた、いわゆる「税源配分の三位一体改革」(骨太方針第

3弾)で地方交付税がどのようなになるのか不透明部分が多い。合併自治体にプラスになることが確実に見通せる財政保障はないのである。

4 面積が広く行政効率が期待できない

広い面積の市町村が合併しても、行政の効率化が進すまない。例えば、北海道の足寄町の面積は1,400平方キロメートル、別海町は1,320平方キロメートルで、香川県の面積にほぼ等しい。道内での市町村合併は、足寄町や別海町のような規模か、それ以上の規模の自治体をつくることになる。一般に、合併を行うと小中学校の統廃合が進む。すると面積が広いのでスクールバスが必要になる。現在、別海町では24台のスクールバスがあり、小さな民間バス会社よりも保有台数が多い。学校を統廃合しても、スクールバスを20数台保有するのでは効率化はあまり進まないのである。行政効率化があまり進まないまま、住民サービスが低下することが懸念されるのである。

また、財政力の脆弱な自治体が合併しても財政力の強化にはならない。町村同士の合併では行財政基盤は強化されないし、借金残高が多い市と町村の合併も行財政基盤の強化にはならない。

さらに、合併で面積が大きくなると人口移動が生じる可能性がある。小規模自治体では、合併すると本庁を置く中心自治体に多くの役場職員が移り、学校も統廃合で先生がいなくなる。商工会の人は「商売ができなくなる」と不安を持っている。もっとも、これは市町村面積の違いによって影響は異なる。合併してできた自治体の面積が100-200平方キロメートル程度であれば人口移動はあまり生じないだろう。しかし、北海道の場合は、隣の役場までの距離が40キロ、50キロあるところが多い。冬の地吹雪にとまなう通勤難などもあり、若い役場職員中心に合併が行われれば引越しをする人が多くなり、地域の商業や産業が衰退することになるだろう。

また、いうまでもなく産業構造が異なる自治体の合併にはかなりの困難が伴う。例えば、サラリーマンが多い自治体と人口が少なく酪農業が盛んな自治体が合併すれば、一般には、酪農業に手厚い政策は打たれなくなるだろう。

5 市町村の将来展望—財政制約の中で どう将来を描くか

では、合併しなかった自治体の財政はどうなるのだろうか。市町村合併数と景気動向にもよるが、今後10年間の地方交付税減額は覚悟しなければならない。ただし、現行の地方交付税は経常経費については簡単に減額できない制度になっている。結局、合併するしないにかかわらず、現在あるいは将来の地方財政状況を考えると、財政的制約、財政規模の縮小をある程度前提にしてまちの将来像を描くことが必要になるのである。そして、その中で、財政再建と住民サービスを落とさないという二兎を追う努力が必要になる。「二兎を追うもの一兎も得ず」とも言われてはいるが、自治体は二兎を追わなければならない。

自治体では、職員の仕事の見直し、自治体内の横の連携、横断化が必要だ。以前、東京都新宿区でバリアフリーのまちづくりを調査したとき、区の土木部長は障害者福祉を熱心に勉強していた。歩道と車道の段差を解消する事業に取り組んでいたが、段差がなくなれば車椅子の人にはよくても、視覚障害者の人にとってはかえって危険になる。一度造ったものをすぐに改修するのでは税金の無駄遣いになってしまうため、土木部長は様々な障害者の団体と常に協議し、区の福祉部と連携して歩道を整備していた。こうした連携はあらゆる分野で、現在、求められているのである。

規模の大きい市役所はもちろんのこと、小さな町村役場においても、土木は都道府県の建設部、国土交通省、福祉は都道府県の保健福祉部、厚生労働省の縦の関係になっていると思う。それを横

の連携で仕事をする仕組みにすれば、効率的、効果的になるのではないか。財政状況を考えれば、多くの自治体で職員を減らさざるをえない。そこで、サービスの質を落とさないためには、横の連携で仕事をする必要があるのである。

歳出の見直し、事業のスクラップ・アンド・ビルドは必須である。なにが本当に必要な事業なのかを真剣に検討しなければならない。例えば、高齢者に一律に支給する敬老年金を廃止する自治体が増えてきている。昭和40年代に制度を始めた自治体が多いが、当時は進歩的な意味を持っていた。しかし、現在はそうではない。当時は高齢者比率も低く75歳まで生きる人も多くなかった。しかし、現在では、平均寿命が大幅に延びるとともに少子・高齢社会が進行している。敬老年金事業を続ければ財政支出は増えるばかりである。しかも高齢者は所得格差が大きく、敬老年金や祝い金が孫の小遣いになっているケースも多々みられる。こうなっては本来的な福祉とは言えないのであって、財源を他の高齢者福祉の充実に使うため、敬老年金事業等の廃止などの見直しが必要である。

見直しの一つの試みとして、介護保険利用料の一割負担が重荷になっている低所得者を対象に、利用料負担を数%軽減するか無料にする施策が考えられる。高齢者全体に占める要介護者と要支援者の割合は1割から1割5分である。その中で低所得者対策だから財政支出はさほどかからない。敬老年金事業を廃止する一方で、このような介護保険の利用料の軽減施策を行えば、財政再建にもつながる。しかも、「本当に困っている」高齢者への支援になる。さらに、このような施策によって低所得の高齢者が在宅サービスの利用を増やせば、施設介護から在宅介護に転換するケースも出てくるだろう。そうなれば、自治体の介護保険財政の好転にもつながるのである。

また、自治体が、NPOや住民ボランティアとどのような良好な関係を築くことができるのかも、今日、大変重要な課題になっている。

6 市町村の広域連携・広域連合の勧め

市町村合併に代わるものとして、市町村の広域連携や広域連合が検討されてよいと考える。

例えば、市町村立病院のほとんどは赤字となっている。人口4,000人の町で町立病院会計の赤字が2億5,000万円というケースもあり、将来の病院事業にとって大きな課題となっている。そこで、広域で連携し、地理的中心地に総合的なセンター病院を設け、他の自治体はサテライトの診療所にすることが考えられる。合併をしたら、旧自治体の病院・診療所を全部維持するのは難しいことを考えれば、広域連携のメリットは存在する。

過疎地域の多くの病院では、診療科目が少ない、入院は少なく外来が多い、という特徴が見られる。入院患者は大都市部の病院に行ってしまうので、入院ベッドがあいてしまう。そこで、治療をあまり必要としない高齢者が多く入院する。診療報酬は下がるので、当然赤字になる。さらに過疎地域の医師の高給与や、大学医局からの医師派遣にかかわる問題が最近噴出している。

以上から、広域のセンター的な病院と、周辺のスアテライト診療所は有効な方策だと考える。しかし、課題が少なくない。というのは、「自分の町にセンター的な総合病院があればいいが、診療所では町民も納得してくれない」とほとんどの首長が考えているからである。また、大学の医局のほうも、診療所には医師を派遣することに消極的という問題がある。

そこで都道府県が調整役になって広域的連携ができないのだろうか。都道府県が参加する広域連合の検討が重要だと考えるのである。実際、鳥根県では、隠岐7町村と鳥根県で構成される、病院事業の広域連合が機能しているのである。また、北海道では、奈井江町を中心に中空知の1市5町で構成される介護と国民健康保険の広域連合も順調に推移している。さらに、北海道町村会は広域

連合の一つの形態として連合自治体構想を明らかにしている。広域連合制度については、意思決定の遅さなど、そのマイナス面が指摘されているが、筆者は広域連合制度の問題点を十分認識したうえで、広域連合制度は、さまざまな問題点がある市町村合併に比べればベターであると考えている。地方財政が悪化している中で、市町村の広域連携や広域連合は、まちづくりの有力な選択肢の一つなのである。

7 地方制度調査会の最終答申と市町村

2003年11月13日に27次地方制度調査会は最終答申（「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」）を決定し、首相に提出した。最終答申の主な内容は、2005年3月に合併特例法が期限切れになった後も新法を制定して合併を促進する、新法には財政優遇措置を盛り込まない、合併特例法期限後の合併推進策として都道府県が構想を策定、都道府県知事は合併に関する勧告・あっせんを行って合併を進める、合併を促すべき小規模町村の人口規模はおおむね1万人未満を目安とするが小規模町村の人口密度や地理的条件にも配慮、新法のもとでも合併に至ることが難しい市町村については広域連携の方策により対応、自治体内に地域自治組織をおくことができる、などである。

では、地方制度調査会の最終答申をどのように読んだらよいのだろうか。本稿の締切り日（11月14日）の関係上、詳細な検討ができないため、簡潔に述べておくことにしたい。

まず、法定化される基本構想の策定事務は法定受託事務なのか自治事務なのか、都道府県の基本構想に基づく勧告の法的な性格やあっせんとはなにか、基本構想の策定に国の関与はあるのかなどが、最終答申では詰められてはいるとはいえない。また、合併が必要との判断、あっせんなどは都道府県知事の裁量なのか等についてもあまり明確とは言えないが、知事の判断が大きくなったと把握

することができる。

次に、27次地方制度調査会の中間答申になかった人口1万人未満が明記されたが、それほど市町村は深刻に受け止めなくてよいのではないだろうか。あくまで目安であって、合併の対象となる要件ではないからである。1万人未満は、地方交付税の算定措置と連動しないし、地方交付税の段階補正の見直しは今後も行われるだろうが、1万人未満で合併しないことを理由に、自治体にきびしい地方交付税の算定が行われることはない。新法に1万人という数値が差別的に示されることはないと思うが、強制的合併反対と地方分権推進の視点で、関係団体の運動によって新法への明記を避けなければならない。

第3。地理的条件や人口密度が考慮される記述になっており、面積の広い市町村への配慮がなされた。北海道などの要望が取り入れられたと言えるし、合併が全国画一的にはいかないことが示されたと言える。

第4。広域連合制度については、中間答申に比べて踏み込んだ記述になっている。実際に合併が進んだ場合、市町村の面積が大きいため、行政の

効率化が進まないまま住民サービスが低下することが懸念される市町村も少なくない。そうならないために、「意思決定は基礎自治体で、仕事は広域で行う」というフィンランド型（フィンランドでは広域連合が発達している、人口490万人の国で市町村数は450）が模索されてよいだろう。

第5。地域自治組織については踏み込んだ叙述になっていない。行政区型と特別地方公共団体型があるが、前者に力点がおかれている。つまり、合併の際に限り、地域自治組織に法人格を持たせることができるとされてはいるが、あくまで期限付きであるし、議会にあたる「地域協議会」の構成員も公職選挙法の公選で選ぶことはできない。

今後、市町村合併を目指したり、広域連合を模索したりする場合、法定や任意の協議会の中で、第3セクターもふくめて各自治体の情報公開がきちんとできるのかが重要になる。また、行政だけが情報を握るのではなく、洗いざらい住民に情報公開することも必要である。合併だけではなく、広域連合の議論をぜひしてもらいたいと考えるし、中長期的な議論を通じて、市町村は、いろいろな工夫を考えてもらいたいものである。